Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

10.2.2020 **HE 206/2020 vp**

Erityisasiantuntija
Marja-Leena Härkönen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

# Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilökorttilain, passilain, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 ja 38 §:n sekä ulkomaalaislain 33 a ja 159 §:n muuttamisesta

## 1 Lähtökohdat esityksen antamiselle

Unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1157, jäljempänä EU:n ID-asetus, tuli voimaan elokuun alussa 2019. Asetusta aletaan soveltaa 2.8.2021.

Oikeusperusta sormenjälkien ottamiselle on EU:n ID-asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa. Kyseisen kohdan mukaan biometriset tunnisteet saa kerätä yksinomaan henkilö- tai oleskelukorttien myöntämisestä vastaavien viranomaisten nimeämä pätevä ja asianmukaisesti valtuutettu henkilöstö 3 artiklan 5 kohdassa (henkilökortit) ja 7 artiklan 1 kohdassa (oleskelukortit) säädettyyn erittäin turvalliseen tallennusvälineeseen sisällyttämiseksi.

## 2 Esityksessä ehdotetut säännökset henkilötietojen käsittelystä

### 2.1 Yleistä

Esityksessä lakiehdotuksia on arvioitava perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden ja 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta. Lisäksi henkilökorttilaki sisältää yhden uuden asetuksenantovaltuuden, jota on arvioitava perustuslain 80 §:ssä tarkoitetun asetuksen antamisen kannalta.

Tässä lausunnossa keskitytään niihin ehdotettuihin säännöksiin, jotka ovat merkityksellisiä yksityiselämän suojan kannalta.

### 2.2 Ehdotettu henkilökorttilain säännös sormenjälkien tallettamisesta henkilökorttirekisteriin

Henkilökorttilain (663/2016) ehdotetussa 31 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin henkilökortin hakijan sormenjälkien rekisteröinnistä vastaavasti kuin passilain (671/2006) 29 §:ssä. Henkilökortin hakijan sormenjäljet otettaisiin hakutilanteessa ja ne talletettaisiin poliisin pitämään henkilökorttirekisteriin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa katsottiin, että puuttumista henkilötietojen suojaan voi olla jo pelkän henkilöä koskevan tiedon säilyttäminen rekisterissä (S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta, 4.12.2008).

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 3872/2018 passinhakijan sormenjälkien rekisteröinnistä

Korkeimman hallinto-oikeuden oli arvioitava, onko valittajan passihakemus voitu hylätä sillä perusteella, ettei hän ole suostunut antamaan sormenjälkiään talletettavaksi passin sirun lisäksi passin ulkopuoliseen poliisin tietojärjestelmään kuuluvaan passirekisteriin.

Passin siruun talletettuja sormenjälkiä passin haltijan sormenjälkiin vertaamalla on mahdollista todeta, onko passin esittävä henkilö se, jonka passin hän esittää. Näin voidaan tehokkaasti ehkäistä passien väärinkäyttöä ja laitonta pääsyä unionin alueelle. Sormenjälkien tallettamisella passin ulkopuoliseen tietojärjestelmään turvataan yksityisyyden suojan toteutumista passiasetuksen mukaisia edellytyksiä laajemmin suojaamalla passiasiakirjan lisäksi passin haltijan todellista identiteettiä ja persoonaa.

Sormenjälkien tallettamiselle passirekisteriin ei suojata ainoastaan passinhaltijan, vaan myös muiden henkilöiden oikeutta omiin henkilötietoihinsa ja niiden asianmukaiseen käyttöön. Kyse on sekä yksilöiden että yhteiskunnan turvallisuuden varmistamisesta.

## 2.2 Ehdotetut säännökset biometristen tietojen käsittelystä poliisin henkilötietolaissa

Biometristen tietojen käsittely – käyttötarkoitussidonnaisuudesta

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saadaan lisäksi käyttää, jos se on välttämätöntä henkilökortin tai passin hakijan tunnistamiseksi hänen myöhemmin hakiessaan henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, ja asianomaisen henkilön suostumuksella myös tällaisen asiakirjan valmistamiseen.

Passia varten otettujen sormenjälkien alkuperäinen käyttötarkoitus käsittää ainoastaan passilaissa säädetyt tehtävät, kuten passiasiakirjan valmistamisen ja hakijan tunnistamisen hänen hakiessaan uutta passia. Passirekisterin tietojen käyttö henkilökorttilain mukaisiin tehtäviin tai vastaavasti henkilökorttirekisterin tietojen käyttö passilain mukaisiin tehtäviin ei kuulu tietojen alkuperäisen käsittelytarkoituksen piiriin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

Sormenjälkitietojen poistaminen – tietojen minimoinnista ja säilytyksen rajoittamisesta

Esitykseen perustuen kaikilta henkilökortin hakijoilta otetaan sormenjäljet, jos sormenjälkien ottamiselle ei ole ehdotetun henkilökorttilain 9 a §:n 2

momentissa tarkoitettua estettä. Koska henkilökortin hakijan taustaa ei voida hakutilanteessa tietää eli esimerkiksi sitä, onko hakijalla matkustuskielto, kaikilta hakijoilta otetaan sormenjäljet.

Lakiehdotuksen 38 §:n 2 momentin 7 kohdassa säädettäisiin sormenjälkitietojen poistamisesta henkilökorttirekisteristä viimeistään 30 vuorokauden kuluttua ilman matkustusoikeutta olevan henkilökortin myöntämisestä, jos henkilökortin hakijalle ei henkilökorttilain 17 §:ssä tarkoitetuista syistä myönnetä matkustusoikeudellista henkilökorttia.

Sormenjälkitietoja säilytettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyjen tietojen minimointia ja säilytyksen rajoittamista koskevien periaatteiden mukaisesti vain niin kauan, kuin se olisi välttämätöntä henkilökorttihakemuksen käsittelemiseksi.

### Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta, 4.12.2008, valittajien sormenjälkiä, solunäytteittä ja DNA-profiilia säilytettiin tietokannassa vielä senkin jälkeen, kun he olivat saaneet vapauttavan tuomion. Tuomioistuin katsoi, että ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa oli rikottu, ja totesi, että tietojen säilyttäminen oli loukannut suhteettomasti valittajien oikeutta yksityiselämän kunnioittamiseen eikä säilyttämistä voitu pitää tarpeellisena/välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa.

Myös tapauksessa M.K. v. France, 18.4.2013, tuomioistuin totesi yksityiselämän suojaa loukatun, kun rikoksesta epäillyn, mutta näytön puutteessa syyttömäksi todetun henkilön sormenjälkien säilyttämisestä ei ollut säädetty tarkemmin kuin että säilyttämisaika oli 25 vuotta. Suojan tarve oli tavanomaista suurempi, jos kyse oli automaattisesta tietojenkäsittelystä ja erityisen suuri, jos tietoja käytettiin poliisivoimien tarkoituksiin. Lain tuli taata, että vain tarpeellisia tietoja tallennettiin ja että ne olivat sellaisessa muodossa, että tiedon kohdetta ei voi tunnistaa kauemmin kuin rekisteröinnin tarkoitus sitä edellyttää.

## 3 Arviointia

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa on rajoittanut lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta kokonaisuudessaan (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin erityislainsäädäntöä.

Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL

14/2018 vp, s. 5, PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on katsonut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 8, PeVL 26/2018, s. 4, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 10/2014 vp, s. 4/II).

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan ja 9 artiklan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Mainitun 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Mikäli tietoja käsitellään muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen, on sääntelyä arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten siten kuten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään. Sääntelyn on oltava välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Yksi näistä tavoitteista on yleinen turvallisuus.

Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevan 9 artiklan osalta sääntely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Sääntelyn on myös oltava oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, siinä on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Esityksessä ehdotettu yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa annettava erityissääntely on arvioitu välttämättömäksi. Ehdotettu sääntely koskee erityisen arkaluonteisina pidettäviä biometrisia tietoja, joiden käsittely edellyttää siitä aiheutuvien riskien vuoksi täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä.

Ehdotetun sääntelyn ja voimassa olevan poliisin henkilötietolain käsittelyedellytyksiä koskevan sääntelyn lisäksi rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja suojaisivat yleislainsäädännön mukaiset rekisteröidyn oikeudet, joita sovelletaan poliisin henkilötietojen käsittelyyn lukuun ottamatta yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklaa, sekä yleislainsäädännössä edellytetyt asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Kuten EU:n ID-asetuksen, myös esityksen tavoitteena on henkilökorttien luotettavuuden ja turvallisuuden varmistaminen. Henkilökortilla osoitetaan henkilökortin haltijan matkustusoikeus eli sillä turvataan perustuslain 9 §:ssä

tarkoitettua liikkumisvapautta. Mainittujen tavoitteiden toteuttamisella pyritään osaltaan myös suojaamaan henkilökohtaista turvallisuutta ja estämään yksityiselämän suojaa loukkaavaa henkilöllisyyden väärinkäyttöä. Sormenjälkien tallettamiselle henkilökorttirekisteriin ja biometristen tietojen käsittelyllä on siten henkilökortin myöntämismenettelyyn ja henkilökortin käyttöön matkustusasiakirjana liittyviä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä.

Luotettavilla ja turvallisilla matkustusasiakirjoilla ehkäistään paitsi asiakirjaturvallisuuden puutteista johtuvia väärinkäytöksiä, myös sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, jotka liittyvät erityisesti rajat ylittävään rikollisuuteen. Sormenjälkien rekisteröinnillä ja biometristen tietojen käsittelyllä lisättäisiin sekä yksilöiden että yhteiskunnan turvallisuutta. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan olevan yleisen turvallisuuden takaamiseksi välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide.